

法政大学学術機関リポジトリ

HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

公民館に関する研究：その来歴と現代的役割に関する考察

著者	文野 克成
著者別名	BUNNO Katsushige
ページ	1-132
発行年	2017-09-15
学位授与番号	32675甲第407号
学位授与年月日	2017-09-15
学位名	博士(公共政策学)
学位授与機関	法政大学 (Hosei University)
URL	http://hdl.handle.net/10114/13626

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	文野 克成
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 634 号
学位授与の日付	2017 年 9 月 15 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 渕元 初姫 副査 教授 宮崎 伸光 副査 教授 名和田 是彦

公民館に関する研究 ～その来歴と現代的役割に関する考察～

本審査小委員会は、博士学位申請者文野克成氏からの博士（公共政策学）学位請求論文「公民館に関する研究 ～その来歴と現代的役割に関する考察～」の提出を受けて、慎重に審査を行ってきた。

1. 本論文の主題と構成

本論文は、戦後日本における公民館の歴史的展開をたどり、その政策的意義を批判的に検討し、これからの公民館のあり方を展望しようとするものであり、全部で 15 万字に及ぶ労作である。

本論文の目次は以下の通りである。なお、各章には最初に「はじめに」と題する導入部分があるが、以下においては省略してあるほか、簡略にするために、原則として章とその直下のまとまり（通常「節」と呼ばれるまとまり）のみ挙示している。

はじめに

第1章 本研究に関する先行研究および主張と展開について

第2章 公民館の草創期から確立期における社会教育行政の取り組みとその時代背景について

- 1 社会教育法施行前の「初期公民館」の取り組みおよび特徴について
- 2 セクショナリズムに関する諸問題
- 3 担い手という側面から見た学生ボランティアによるセツルメントと社会教育との関連について
- 4 青年学級の取り組みについて
- 5 戦後の婦人教育について

6 公民館制度の確立

第3章 衰退期の公民館 ～ 1960年代における社会教育の状況 ～

第4章 過渡期における公民館の状況 ～1970年代・80年代における公民館をめぐる事象とその影響～

第5章 1990年代以降の変革期における公民館の状況と新たな取り組みについて

- 1 行政改革が及ぼした公民館・社会教育行政への影響
- 2 公民館における規制緩和の影響と制度設計上の問題点
- 3 「協働」理念の誕生 ～「協働」とは何か～
- 4 公民館に求められる役割の変化
- 5 公民館運営形態の多様化について
- 6 公民館の現代的役割と新たな取り組みについて

むすび

提言

「はじめに」と第1章で、本論文の研究関心と仮説が示され、その観点から先行研究が簡潔に整理され、第2章から第5章までで公民館の現在に至る歴史が分析され、その中で公民館のあるべき姿が少しずつ示唆され、最後に文野氏が望ましいと考える公民館のあり方についての政策論の骨子が示される、という構成となっている。

文野氏は、「神奈川県厚木市内の公民館に勤務した経験を持ち、地域住民の高齢化、人間関係の希薄化、災害時の対応など、社会教育以外の分野の、さまざまな問題・課題解決の必要性を肌で感じてきた。こうしたことが公民館のあり方を検討するきっかけとなっている。」

(2頁)と述懐している。まさに現場感覚から単に社会教育施設としての公民館というあり方に飽き足らないものを痛切に感じてきたことが研究の原点となって、本論文が執筆されている。

2. 本論文の要旨

本論文によると、全国の自治体において定番的な施設として整備されてきた公民館が近年減少の一途をたどっているが、それは単純に公民館が廃止されているのではない。自治体の財政難と行政改革の進展、平成の市町村合併の進展という背景とともに、いわゆるコミュニティの希薄化への政策的対応として、公民館を「まちづくり」「住民自治」「協働」といった文脈から地域の拠点施設としてコミュニティに関する役割を担わせるための施設に転換するという動きが広まりつつあるのである。本論文は、基本的にはこうした動きを政策的に合理的なものと評価する立場から、あらためて戦後以来の公民館の歴史をたどってその盛衰を批判的に吟味し、今後の政策的提言につなげようとしたものである。そのため本論文は、これまでの公民館に関する（主として社会教育分野の研究者による）研究を渉猟し、また月刊誌『社会教育』をはじめとする現場の声を伝える資料を丹念に読み解く

ことはもちろん、公民館や社会教育・生涯学習を巡る政策的政治的な動きを数多くの文献や文書を探索してあとづけている。こうした公民館の内と外の視点を複合的に持った研究態度から、本論文は政策研究の重要な貢献となっているものと評価される。

以下、本論文の各章の内容を簡単に要約しながら紹介する。

「はじめに」は、本論文の内容と意図を簡潔かつ明晰に宣言している。戦後民主化の中で登場した公民館は、特に青年層と婦人層に大きな期待感をもって歓迎されて整備されていたものの、高度成長期以降は期待に十分応えることができなくなって衰退し、さらには1990年代以降は厳しい時代状況のもとで自治体コミュニティ政策の中で再編を迫られている。「こうした課題にどう対処すればよいのか、近年の公民館再編の状況と筆者の公民館での勤務を通して経験したこと等を踏まえ、様々な視点から戦後誕生した公民館の辿った来歴を再検証するとともに現代における公民館のあり方を検討する」(2～3頁)というのが本論文の基本的なスタンスである。そしてもちろん、こうした観点は、かの松下圭一『社会教育の終焉』の問題意識に直接連なるものである。「しかし、松下の著作が発表された1980年代以降、行政改革やバブル崩壊、そして「失われた20年」……を経て、公民館をめぐる環境は変化している。こうしたことを加味し、公民館の現状と現代的役割を考察していきたい」(3頁)、というところに、本論文の独自の意義があるといえよう。

第1章「研究に関する先行研究および主張と展開について」においては、まず先行研究が簡単に整理されている。

政治学サイドから社会教育に根本的な疑問を突きつけた松下圭一『社会教育の終焉』のほか、社会教育サイドの研究として、本論文の問題意識に連なるものとしては、第一に初期公民館に関する研究、第二にセクショナリズムへの問題についてセツルメント活動等について検討した研究が挙げられている。

そして、本論文の以降の構成が示されて、第2章以降、本格的な論述が開始される。

第2章「公民館の草創期から確立期における社会教育行政の取り組みとその時代背景について」では、「敗戦直後1946(昭和21)年の公民館草創期から1950年代公民館の確立期における特徴的な事象や取り組みを採り上げ検証」(8頁)している。この時期は、「現在まで続く社会教育主事・社会教育主事補などの専門職や社会教育委員・公民館運営審議会などの機関、そして公民館の設置・運営に関する基準などが整備され、公民館制度が確立する」(同)時期として重要な研究対象であり、公民館制度の構成要素について当時の法令や政策文書が丁寧に引用されつつ論述されているが、さらに興味深いのは、いわば文部省のテリトリーとしてのこうした「公民館制度」が確立する以前に、様々な興味深い動きがあり、これについて詳細に述べられていることである。

その第一は、社会教育法施行以前の、敗戦直後の時期に文部次官通牒によって基礎付けら

れた「初期公民館」である。すなわち、「敗戦後の混沌とした時代ではあったが、公民館が社会教育法の施行により社会教育施設として法の規制対象となるまでの短い間に、その時代の要請に応えるべく、教育の垣根を越えた取り組みがなされていたという特筆すべき経緯がある」（8 頁）というのである。そして文野氏は、この初期公民館に、「筆者が考える現代における公民館のあるべき姿と重なる部分が多分にあり、検証に値すると考えた」（同）と述べている。初期公民館は、敗戦直後の実に様々な社会問題に照応して、福祉や失業対策などの多様な機能を果たさざるを得ず、まさに今風に言えばコミュニティとまちづくりの総合拠点となっていた。しかし、こうした動きも、次第に行き詰まり、文部省の「社会教育行政」の枠内に引き戻されていくのである。

第二は、これと関連して、「この時期戦後の混乱期を経て、国の行政機関の機能が回復し、事業が推進される過程で各省庁の取り組みが独自に行われ、それぞれ似かよった取り組みが並び立つことになりさまざまな弊害も見られるようになる」（13 頁）というセクショナリズムの問題である。文野氏は、当時公民館と競合した取り組みとして、社会福祉協議会、セツルメント活動、労働者教育、青年教育、婦人教育を取り上げ、多様な資料を駆使して論述している。こうした動きが並立・競合する中で、縦割り構造の中の一つとしての公民館は、社会教育法のもとでの独自の制度として確立し、総合的な地域社会づくりの拠点たることをやめるようになるのである。「この時期を総括すると、地方における草の根レベルの自主的な活動から始まった公民館活動は、いわゆる“逆コース”の流れの中で、国の関与を強く受けるようになり、その過程においては国の機関における主導権争い、セクショナリズムの弊害もみられた。そのためこの時期は公民館の確立期であるとともに、本来あるべき姿とは異なる方向へ進んだ時期と筆者は評価している」と文野氏は総括している。

第3章「衰退期の公民館 ～ 1960 年代における社会教育の状況」は、「公民館の衰退が顕在化した 1960 年代当時の公民館の状況および公民館の主力事業であった青年学級・婦人学級の取り組みを検証し、衰退の原因について考察する」（38 頁）ものであり、月刊雑誌『社会教育』などにあらわれる現場の声を分析しつつ、「衰退」の原因を探って、「その要因を、①「社会構造の変化による“公民館離れ”の顕在化」、②「生活様式の変化や行動様式の多様化による影響」、③「学習内容のマンネリ化」、④「形式主義的な“お役所臭”のする社会教育事業への批判」、⑤「人員配置、職員の資質に関する諸問題」、⑥「貧弱かつ不十分な施設および設備」、⑦「不十分な予算配分」、⑧「他の機関による教育活動の活発化」、⑧「余暇時間の増加とその影響」、⑨「公民館利用者の固定化・常連化」、⑩「国民意識の変化」といった項目に分類できる」（40 頁）としている。高度成長期は、例えばテレビの普及に見られるように、国民生活が劇的に変化し豊かになった時代であり、公民館に行くよりも家でテレビを見ていたいという傾向と公民館はたたかわなければならなかった。公民館はその変化に追いつけず、予算の制約もあって、「マンネリ化」とか「お役所臭」といった不名誉な印象を持たれる存在になっていったのである。

第4章「過渡期における公民館の状況 ～1970年代・80年代における公民館をめぐる事象とその影響～」は、1970・80年代を公民館の「過渡期」と位置付けて、経済の低成長と行政改革の時代にあって、公民館が単に衰退し続けるだけではなく、新たな困難に直面したことを論じている。具体的には、第一に「1970年代以降、旗色の悪くなった「社会教育」という概念にかわって「生涯教育」（後に「生涯学習」……）という概念が導入され始めたこと」（52頁）、第二に「民間企業であるカルチャーセンターが1970年代に入り台頭し、立地条件の良い場所で、一流の講師により、幅広い年齢層にさまざまなジャンルの趣味、教養等に関する学習の場を事業として提供し始めたこと」（同）、そして第三に「1980年代に取り組まれた第2臨調および臨教審による答申やそれに基づく一連の改革は、地方自治体において事務・事業等の合理化が推し進められ」たこと（同）である。これらの点を本論文は、かなりマニアックと言ってもいいほど丹念に政府の政策文書等を渉猟して詳細に論じている。中でも、生涯教育・生涯学習概念や臨調行革についての論述は世に数多くの優れた論評や分析があるが、カルチャーセンターについての本論文の分析は詳細であり、カルチャーセンターの持っている生涯学習としての高い質とポテンシャルを描き出した上で、社会教育サイドから「たとえば“民間企業に社会教育を担わせてよいのか”、“社会教育は、国の責務において行政が担うべきである”という意見が盛んに出され」たことに対して、「しかし、こうした発言・指摘は、根拠なく民間事業者を批判するものであり、カルチャーセンターでの文化・教育活動が、行政が行う社会教育に劣っていると主張する意図があるものと受け取れる」と評している（61頁）のは迫力がある。

第5章「1990年代以降の変革期における公民館の状況と新たな取り組みについて」は、バブル崩壊後から現代までのいわゆる右肩下がりの日本社会の時代を公民館にとっての「変革期」と位置づけ、規制緩和・地方分権を柱とする行政改革が本格化した時代にあって、公民館が「統廃合、支所やコミュニティセンター等への用途変更といった形で減少の一端をたどる」一方で、転換された施設が「「まちづくり」、「市民協働」といった文脈から地域の拠点施設として」の機能を担うようになり、「社会教育施設である公民館は、「教育」という範疇を超えてさまざまな取り組みを行うようになる」時代として捉えられている（65頁）。

特に市町村合併の影響は公民館にとって直接的であった。本論文では、具体的な例をいくつか挙げて、市町村合併にともなって公民館が統廃合や機能転換していった様子を詳細に描いている。そしてそれによって、公民館が被った変化としては、単純な公民館廃止・経費節減ではなく、地域コミュニティの形成とまちづくりのための拠点にするというコミュニティ政策の登場であった。文野氏は、「公民館条例を廃止し、社会教育行政を「首長部局の方に移した」ある自治体の視察をした文部科学省の課長の、「なぜかと聞いたら『もっともっとまちづくりの中心として働いてもらいたいからまちづくり事務局のような機能を担ってもらおうと思って公民館を廃止しました』ということでした。ショックを受けました。

もともとそういう機能を担うために公民館をつくったのに、その機能を発揮してもらいたいから公民館条例を廃止するというのです」という発言を引用している（67～68頁）。

この結果、第2章でその確立が論じられた公民館法制はここに及んで大きく変化していく。公民館設置基準の見直しがそれであり、その内容を本章は、社会教育主事、同主事補、社会教育委員、公民館運営審議会、社会教育指導員、国庫補助制度などに即して、詳細に記述している。

そして地方自治体の現場では、「協働」という政策理念に導かれて公民館の機能再編が進んでいく。すなわち、中央政府レベルでの制度改革だけではなく、「近年、公民館の役割等について地方自治体において議論が盛んに行われるようにな」ったのである（91頁）。

以上の論述を踏まえて、本論文は今後の公民館のあり方についての政策的提言の方向へと向かっていく。本章の「6 公民館の現代的役割と新たな取り組みについて」では、その方向性が、「公民館の担い手の多様化、民間活力を導入、協働、生涯学習推進のための新たな担い手の発掘、タテ割りの弊害を乗り越えた多様な機能・役割を公民館に担わせる」（102頁）などにあるだろうという考えのもとに、現在進行形のいくつかの事例を取り上げて分析を試みている。

そして、短い「むすび」が述べられた後、本論文は「提言」という節を設け、4つの項目にわたって、実践的な提言を行うことによって締めくくられている。

その第一は、「公民館に新たな活路を ～地域の実情に応じた多様な役割を担わせる～」であり、「福祉・教育・公衆衛生・防災・防犯等に関する事業を包括的に推進できる地域の拠点施設となる必要がある」とされる（117頁）。

第二は、「行政主導」から「住民主導」「住民主体」へであり、自治会町内会だけではなく、「多様な団体や地域住民等が主体となって公民館を活用し、住民の福祉や地域コミュニティを醸成するシステムづくりを総合的に検討していかなければならない」とされる（同）。第三は、「公民館を活用した地域コミュニティの醸成を」であり、「教育」や「学習」といった分野にとらわれない包括的な役割を公民館に担わせ、公民館を中心として地域コミュニティの醸成を推進することであり、そうした体制・制度づくりが急務である」とされる（同）。

そして第四は、「住民自治力の育成を」であり、「さらに一歩進めて、公民館を地域の拠点施設として地域住民の自治力を育成し、コミュニティづくり・地域づくりを自ら行えるようにすることが究極の目標である」とされる（118頁）。

3. 本論文の特色と評価

本論文は、公民館の歴史と現状についての総合的な政策研究であり、博士号を授与されるに十分な水準のものであると評価できる。

何と言っても、文野氏自身、職場である厚木市役所で公民館の担当職員だった経験もあり、現場感覚からする問題設定と分析には、説得力がある。

また数多くの政府や自治体の政策文書を読み解いて、公民館等をめぐる時代変化や政策変化の政治的背景を丹念に明らかにした分析態度は、一旦公民館ないし社会教育の世界の外に視点を置いて考察した結果であるが、政策分析としての明晰性及び政策提言の説得性を高めていると思われる。

もちろん、あらゆる研究テーマと同様に、公民館の研究というテーマもその広がりや奥行きは無限であり、本論文に若干の注文をつけたい部分もあることも事実である。

まず、本論文は、共感できる先行研究として松下圭一『社会教育の終焉』を高く評価するあまり、社会教育分野の研究蓄積を、「従来の社会教育学サイドの研究は、一貫して“社会教育を必要とする者がいる限り国・地方自治体は社会教育を担い続けなければならない”、そして“国民には学ぶ権利”があり、“社会教育を推進するのは国・地方自治体の責務である”という考え方を前提としているように思われる」（4 頁）と、あたかも斬って捨てるかのような判断を下しているが、もう少し内在的に社会教育内部の研究動向を細かく分析してそこから本論文に連なる問題関心の萌芽を探索する余地もあったのではないであろうか。例えば、本論文第 2 章が肯定的に評価している「初期公民館」については、千野陽一氏の研究に依拠しているのである。

しかし、文野氏も、この千野氏の研究のほか、社会教育サイドからセクショナリズムへの反省とセツルメント活動に着眼したものがあることを注意しており（4～5 頁）、さらには、他の章でも先行研究をその都度紹介しつつ各時代の公民館の様子を要領よく描いている。社会教育サイドの研究動向における、本論文に連なる関心の発見に、文野氏が無頓着であるわけではない。審査小委員会の上記指摘はあくまで本論文第 1 章の先行研究の整理がやや簡略にすぎるうらみがあることを言っているにすぎない。

これと関連して、本論文の論述スタイルの問題であるが、やや性急に政策的価値判断を下す傾向が看取されるように思われる。例えば、第 3 章において、公民館の「衰退」の要因を探ったあとで、文野氏は、「本章では、この衰退の状況や要因を当時の証言等から分析してきたが、そのほか根本的な原因として日本の社会教育の根底には“教育は、国が担わなければならない”という強い呪縛にも似た意識があり、国民は教育される対象であり続けてきたということが挙げられる。これは明治期以降、日本の社会教育が国家による統制の手段として国民の啓蒙・教化を目的として生まれてきたこと、そして、戦後の一時期、例外は見られたが、その後も国によって主として高等学校へ進学できない大多数の青年のための教育の場および婦人の民主化・地位の向上といった教育的使命を担ってきた宿命ともいえる。戦後、日本の社会教育には一貫してこうした思想が流れ続けていることも見逃せない事実である」（50～51 頁）と断じているが、これが第 3 章の分析だけから説得的に出てくる結論であるかどうかは、読者としてはなかなか納得しづらいのではなかろうか。

ただし、こうした判断が、本論文全体の論述を通じてその最後において仮説として慎重に提示されるのであれば、なるほどそうかもしれないと思わせるものがあるだろう。性急な価値判断を慎み、慎重な手順で論述されるならば、本論文の諸々の政策的主張自体は本論

文の行った分析によって十分に裏付けられると思われる。

また、本論文の研究手法としては、公民館についての先行研究の蓄積や様々な文書資料を駆使して公民館の歴史と現状を分析するというものであるが、特に現状の分析と政策提言を行う上では、実地調査の手法も欲しいところではある。この点については、先行研究におけるそのような手法の業績にかなり依拠して論述することになっており、そうした箇所を読んでいると、なぜ自分でも実地に調査をしないのかという若干の不満を禁じ得ない。しかし、文野氏自身がすでに厚木市で公民館職員として実地の体験をしたことは何よりのフィールドワークであろう。また他方で、そうした立場からすると実際にはなかなか厚木市にせよ他自治体にせよ実地調査は立場上しにくいものであることは十分理解できる。筆者の立場からして他の研究者の口をして語らしめるという手法を取らざるを得なかったのであろう。

さらに、最後の「提言」部分で提唱されている基本的政策方向は、近年「都市内分権」とか「自治体内分権」、「地域分権」とか言われている政策傾向そのものといってよい。そうした観点から見ると、公民館を拠点施設とする都市内分権政策の展開を基礎付けるものとしては、やや簡略すぎる印象もある。しかし、おそらくこれも都市内分権研究サイドからするものねだりの類ではあろう。むしろ本論文は、都市内分権研究から見れば、都市内分権の研究にとって公民館研究の確固とした基盤を与えてくれたものと評価すべきだと思われる。

以上からして、審査小委員会としては全員一致で、本論文が、文野克成氏に博士（公共政策学）の学位を授与するに十分な水準のものであるとの結論に達した。

4. 口頭試問等

2017年7月17日に、本審査小委員会の主査、副査のほか、公共政策研究科公共政策学専攻公共マネジメントコースの教員及び院生たちが参加する中で、文野克成氏の本論文を中心とする研究成果についての公開研究会が開催され、活発な質疑が行われた。この内容を踏まえて、本審査小委員会は同日に口頭試問を行い、文野克成氏の学識と研究能力が博士の学位にふさわしいものであることを確認した。

また、本審査小委員会は、本論文のみならず、その要約も適切に執筆されていることを確認した。

5. 結論

以上を踏まえ、本小委員会は、文野克成氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士（公共政策学）の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上